

### **Anna Ząbkowicz**

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie  
e-mail: anna.zabkowicz@uj.edu.pl

### **Sławomir Czech\***

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach  
e-mail: slawomir.czech@ue.katowice.pl

---

## **EWOLUCJA INSTYTUCJI MEDIACJI W KOORDYNOWANYCH GOSPODARKACH RYNKOWYCH. PRZYPADEK JAPONII I SZWECJI**

---

## **THE EVOLUTION OF INSTITUTIONS OF MEDIATION IN COORDINATED MARKET ECONOMIES. THE CASE OF JAPAN AND SWEDEN**

---

DOI: 10.15611/pn.2017.493.06

JEL Classification: B52, N10, P52

**Streszczenie:** Przedmiotem artykułu są instytucje mediacji rozumiane jako zalegalizowane przez państwo platformy i procedury, rutynowe praktyki, moralne oraz niepisane normy, składające się na wzorce wzajemnych oddziaływań organizacji i grup. Zakres opracowania obejmuje kolektywnych aktorów zaangażowanych w procesy koordynacji w sferze polityki gospodarczej w Japonii i w Szwecji. Celem artykułu jest rekonstrukcja zinstytucjonalizowanych mediacji społecznych w tych dwóch krajach w celu ich porównania oraz ocena stopnia zbieżności zmian, którym podlegają instytucje mediacji. Oba przypadki analizowane są w dwóch okresach, nazwanych na potrzeby artykułu fazą neokorporatyzmu i fazą neoliberalizmu. Analityczny opis pokazuje, że wspomniane zmiany wiążą się z osłabieniem pozycji państwa i związków zawodowych. W fazie neoliberalizmu widoczna jest tendencja do marginalizacji zorganizowanych reprezentacji interesów przez neoliberalną merytokrację.

**Słowa kluczowe:** neokorporatyzm, polityka przemysłowa, negocjacje płacowe.

**Summary:** This paper deals with institutions of mediation which are understood here as platforms and procedures, routine practices, moral and informal norms – all legalized by the state – that contribute to the patterns of mutual interactions between groups and organizations. The scope of the article is limited to the collective actors involved in coordination economic policy in Japan and Sweden. We aim at reconstructing institutionalized mediations in these two countries in order to compare them and assess the concurrence of the

---

\* Opracowanie powstało w ramach projektu Narodowego Centrum Nauki w Krakowie nr 2014/13/D/HS4/01815.

changes they have gone through during the last decades. Both cases are analyzed in two periods of time called neocorporatist and neoliberal stages. It seems that the changes in mediations were highly influenced by the weakening of the state and labour unions. In the neoliberal stage one can witness marginalization of organized interest groups by neoliberal meritocracy.

**Keywords:** neocorporatism, industrial policy, wage bargaining.

## 1. Wstęp

Prowadzenie polityki gospodarczej prawie nigdy nie jest kwestią optymalizacji, lecz mediacji. Polityka gospodarcza na tle ekonomii rozumianej jako nauka o optymalizacji działań aktorów gospodarczych i procesów gospodarowania jest więc czymś jakościowo innym – rozgrywa się bowiem między aktorami gospodarczymi dążącymi do osiągnięcia własnych celów, ale jednak działającymi w określonym otoczeniu społecznym, historycznym i politycznym. W rzeczywistości aktorów tych jest zresztą wielu i każdy z nich charakteryzuje się własnymi preferencjami i dążeniami, które mogą być zbieżne lub generować konflikt interesów. Kontrast między ekonomią podręcznikową a realnymi siłami określającymi politykę gospodarczą bardzo dobrze uchwycił J. Stiglitz po opuszczeniu kierowniczego stanowiska w Banku Światowym, stwierdzając że polityka ta jest „wypadkową idei, interesów i koalicji”, a nie wynikiem racjonalnego rozumowania i podejmowania decyzji pozwalających na maksymalizowanie oczekiwanych efektów [Stiglitz 2001, s. 30].

Celem niniejszego opracowania jest porównanie ewolucji zinstytucjonalizowanych mediacji społecznych w Japonii i Szwecji. Instytucje mediacji będą tutaj rozumiane jako zalegalizowane przez państwo platformy i procedury, rutynowe praktyki, moralne i niepisane normy składające się na wzorce wzajemnych oddziaływań organizacji i grup. Instytucje te przyczyniły się do rozkwitu gospodarczego obydwu gospodarek w okresie powojennym (szerzej zob. [Ząbkowicz 2006; Czech 2013]). Pierwszym etapem analizy będzie zatem w obu przypadkach rekonstrukcja zinstytucjonalizowanych mediacji społecznych w tym okresie w celu ich porównania. Mimo geograficznej i kulturowej rozbieżności obu społeczeństw można dostrzec wyraźne podobieństwa w osiąganiu celów zbiorowych, które upoważniają do określenia tego okresu instytucjonalizacji jako fazy neokorporatyzmu. Model korporatystyczny, zgodnie z dość rozpowszechnioną definicją, to zorganizowanie społeczeństwa i/lub gospodarki na rzecz konsensusu kluczowych grup interesu lub zwięźlej – instytucjonalizacja konfliktu interesów. Drugim etapem analizy w obu przypadkach będzie ocena zmian, którym podlegają instytucje mediacji, a także stopnia zbieżności tych zmian w obu gospodarkach. Uwidoczniły się one w okresie określanym dość powszechnie w odniesieniu do wysoko rozwiniętych gospodarek jako faza neoliberalizmu. Mimo wieloznaczności tego określenia można przyjąć, że neoliberalizm oznacza rozszerzenie relacji rynkowych i rywalizacyjnych stosunków społecznych

na liczne sfery życia. Przejście to nie dokonuje się w sposób natychmiastowy, lecz wymaga ono czasu na kreację odpowiedniego dyskursu politycznego, marginalizację poprzednich związków i relacji instytucjonalnych oraz wytworzenie własnych struktur i procedur w zakresie sprawowania władzy i podejmowania decyzji gospodarczych (*policy-making*). Uchwyceniu tego właśnie przejścia w gospodarkach Japonii i Szwecji poświęcone jest niniejsze opracowanie.

## **2. Japonia: instytucjonalne ramy rozwiązywania konfliktów i ich erozja**

Okoliczności historyczne, a szczególnie polityka amerykańskich władz okupacyjnych, sprawiły, że po II wojnie światowej w Japonii ośrodkiem polityki gospodarczej stała się państwowa biurokracja. Uwaga administracji ekonomicznych ministerstw zdawała się koncentrować na modernizacji struktury produkcji przemysłowej oraz na konsolidacji organizacji produkcyjnych. Koncentracja na przetwórstwie przemysłowym jako głównej sile motorycznej rozwoju wynikała z dramatycznych okoliczności, w których znalazła się Japonia po zakończeniu wojny. Zrujnowany majątek produkcyjny, zniszczona flota, naturalne warunki niesprzyjające rolnictwu ani przemysłom wydobywczym sprawiły, że kraj znalazł się w pułapce braku kapitału i dewiz.

Szczególną cechą państwa japońskiego w okresie powojennej odbudowy i wzrostu gospodarki wydaje się wbudowanie (*embeddedness*) w społeczeństwo, które jednak było częściowe i niekompletne. W polityce przemysłowej największe znaczenie miały te platformy i procedury wymiany informacji, które związane były z dwoma ministerstwami gospodarczymi, mianowicie Ministerstwem Finansów i Ministerstwem Przemysłu i Handlu Międzynarodowego (MITI.) Poza tym w układ instytucji mediacji włączone były w zasadzie wielkie grupy przemysłowo-finansowe (*keiretsu*) i stowarzyszenia biznesu. System służył przede wszystkim formułowaniu i monitorowaniu polityki na rzecz wielkiego biznesu; inne grupy społeczne bądź pełniły w nim funkcję pomocniczą (jak np. akademicy, emerytowani politycy), bądź nie były nim objęte. W tym okresie sporządzano wieloletnie narodowe plany społeczno-gospodarcze, które odnosiły się do struktury branżowej przemysłu. O ile efektywny wkład biznesu był możliwy dzięki zorganizowanej reprezentacji oraz licznym kanałom dostępu i platformom konsultacji i mediacji, o tyle do uczestnictwa na etapie planowania pobudzały zachęty materialne, czyli domniemanie wsparcia kredytowego lub subwencji na etapie wdrażania planu.

System, który wykształcił się w powojennej Japonii, przypomina neokorporacyzm w Europie przede wszystkim ze względu na formy stowarzyszania się biznesu. Były wśród nich zrzeszenia branżowe firm, związane m.in. z MITI za pomocą stałych komitetów, oraz stowarzyszenia krajowe, wśród których najważniejszą rolę odgrywała federacja związków czołowych firm z sektora przemysłu, handlu i finansów – *Keidanren*. Podczas gdy po wojnie niektóre zrzeszenia biznesu powołane zostały przez rząd i działały pod jego dyktando, z czasem przemysł formułował własne preferencje, i to niejednokrotnie niezależnie od rządu [Kato i in. 1994, s. 81].

Kanały dostępu i platformy konsultacji i mediacji miały zarówno oficjalny, jak i nieformalny charakter. Jedną z instytucji mediacji stanowiły rady konsultacyjne przy ministerstwach (*shingikai*), które tworzyli liderzy biznesu, eksperci, akademicy, a także byli biurokraci. Z ponad trzydziestu rad i komisji współpracujących z MITI najważniejszą była Rada Struktury Przemysłowej. Grupy studyjne złożone z biurokratów MITI przygotowywały projekt, który zwykle był kierowany do rad, zanim jeszcze poznał go odpowiedni minister czy komisja legislacyjna. Ta praktyka, która rozwinęła się w latach 60. XX wieku, pozwalała poznać opinie, a także reakcje liderów biznesu i bankowości, konsumentów, związków zawodowych, małych i średnich przedsiębiorstw, przedstawicieli uczelni i innych zainteresowanych stron zasiadających w danej radzie. Znane nazwiska pojawiające się w składzie rad miały robić wrażenie i uciszać krytykę, przede wszystkim ze strony innych biurokratów [Johnson 1992].

Koordynacja interesów w ramach poszczególnych gałęzi przemysłu następowała zazwyczaj w efekcie współpracy branżowych zrzeszeń przemysłowych z departamentami MITI nadzorującymi i „prowadzącymi” daną branżę. Stałe komitety biznesu przy departamentach ministerialnych stały się sformalizowaną platformą tych kontaktów. Na przestrzeni lat funkcjonowało około 40 zrzeszeń branżowych związanych z MITI.

Opisane kanały oficjalnej komunikacji między biurokratami rządowymi i przedstawicielami sektora prywatnego stanowiły nierzadko platformę dla zwyczajowych praktyk. Na posiedzeniach rad czy przy okazji stałych kontaktów z reprezentantami zrzeszeń branżowych dochodziło do osobistych kontaktów i wzajemnego oddziaływania, przy czym formy biurokratycznej interwencji polegały nie tyle na podporządkowaniu sobie rozmówców z biznesu za pomocą prawa, ile na sile sugestii i perswazji. Chociaż nośnikiem bywały okólniki i notatki, podstawowe znaczenie miał przekaz ustny. Wskazówki te mogły służyć dostosowaniu projektów inwestycyjnych do planów, odnosić się do dostępności kredytu itp. Te praktyki zyskały miano „pilotowania przez administrację” (*administrative guidance*). Ponadto funkcjonariusze ministerstw gospodarczych w okresie czynnej służby, wyposażeni w szerokie kompetencje względem biznesu, mogli po przejściu na emeryturę liczyć na zwyczajową praktykę, którą w literaturze przyjęło się nazywać *amakudari* („zstąpienie z nieba”). Urzędnicy wysokiego szczebla w hierarchii rządowej lub w Banku Japonii przenosili się do strategicznych firm „pilotowanych” przez MITI lub Ministerstwo Finansów wraz ze swoją specyficzną i wartościową wiedzą insidera [Rixtel 1994, s. 15 i 24]. Powszechność tej praktyki zdaje się poświadczać, że mamy do czynienia z instytucją.

Osobiste relacje wynikające z funkcji bądź z kontaktów koleżeńskich, które uzupełniały i wypełniały oficjalne ramy wzajemnych oddziaływań, nie wyczerpują jednak obrazu. Dla konsensualnych stosunków w Japonii miały również znaczenie niepisane normy stosunków między prywatnymi bankami i ich tradycyjnymi klientami korporacyjnymi (instytucja banku głównego), między bankami i ministerstwem finansów (tzw. konwojowanie).

Wydaje się, że Japonia zawdzięcza swój awans gospodarczy nie tyle skonstruowanej przez państwo strategii, ile zinstytucjonalizowanemu procesowi ciągłych konfrontacji i porozumień, przy dużym zakresie działań niejawnych i nieformalnych. Opisany układ struktur, procedur, praktyk i norm ułatwiał konsultacje i mediacje, służył włączeniu woli i preferencji sektora prywatnego w gospodarcze plany rządu i zarazem okazał się przydatny w koordynacji inwestycji w sektorze prywatnym. Instytucje mediacji zarówno w stosunkach między rządem i sektorem prywatnym, jak i w stosunkach między firmami produkcyjnymi i ich bankami sprzyjały przewidywalności, a przez to względnej stabilności w działalności gospodarczej. W wyniku konsultacji i negocjacji z biznesem rządowe ośrodki strategiczne czerpały wiedzę, jakie kierunki inwestowania służą konkurencyjności. Z drugiej strony instytucjonalne ramy umożliwiały biurokratom z japońskiego Ministerstwa Finansów i z MITI wpływ na decyzje prywatnych banków i producentów. W ten sposób dochodzono do reguł, które w wielu przypadkach zostały sformalizowane uchwałami japońskiego parlamentu i złożyły się na stosunki, które od lat 60. XX wieku przyjęto nazywać polityką przemysłową.

Od lat 80. XX wieku obserwuje się w Japonii coraz liczniejsze przykłady deregulacji i liberalizacji, co oznacza stopniowe rozmontowanie systemu gospodarczego z okresu powojennych dekad. Nie miejsce tu na omawianie rozlicznych powodów, z których porzucono politykę uprzemysłowienia i wzrostu na rzecz liberalizacji stosunków gospodarczych. Bez wątpienia znaczenie miało spowolnienie gospodarki od lat 70., które w latach 90. przemieniło się w przewlekły kryzys bankowy i stagnację oraz przyczyniło się do wybuchu kryzysu politycznego i końca niepodzielnej władzy Liberalnej Partii Demokratycznej (LDP). Tendencja do deregulacji objawiła się przede wszystkim demontażem urządzeń instytucjonalnych, na których opierał się system interwencji w stosunkach z wielkim biznesem i bankami. Zmianom podlegają nie tylko formalne reguły (deregulacja), ale także instytucje mediacji.

Formalne instytucje deliberacji i mediacji nadal są intensywnie wykorzystywane, jednak ich wpływ i rola zmieniają się istotnie. W MITI już w latach 80. XX wieku dochodzi do zmiany pokoleniowej [Li-Hsuan 2008, s. 86-92]. Nowi biurokraci to ludzie wykształceni przez ekonomię neoklasyczną, wprowadzoną do japońskich uczelni i instytutów naukowych po roku 1970. Zmienia się skład osobowy i orientacja intelektualna ciał konsultacyjnych i think tanków powoływanych przy MITI. Te zmiany w sferze symbolicznej i wymiana kadr sprawiają, że MITI i jego bliskie środowisko odchodzą od wcześniejszej funkcji koordynowania interesów zaangażowanych w branżową politykę przemysłową na rzecz likwidacji nadmiernej regulacji sektora prywatnego przez rząd [Li-Hsuan 2008, s. 99-102].

Zmiana pokoleniowa w głównym ministerstwie gospodarczym, a także wymiana kadr partyjnych nie pozostają bez wpływu na nieformalne instytucje mediacji ukształtowane w powojennych dekadach. Praktyka „pilotowania przez administrację” została oficjalnie unieważniona na początku lat 90., *amakudari* zaś dekadę później doczekało się publicznego potępienia przez premiera Junichiro Koizumiego.

Erozji ulegają także niepisane gwarancje w stosunkach między prywatnymi firmami i biurokracją ekonomiczną, a także we wzajemnych stosunkach między firmami. Banki utraciły swoje ubezpieczenie, jakim było „konwojowanie” przez ministerstwo finansów. Niepomierne zwiększenie swobody w obrocie akcjami przyczyniło się do zerwania dotychczasowych „intymnych” więzi banków z tradycyjnymi klientami korporacyjnymi.

Nie ulega wątpliwości, że w Japonii odchodzi się od systemu koordynacji zorientowanego na konsensus, który wykształcił się w erze szybkiego wzrostu, na rzecz systemu regulacji zorientowanego na wzmocnienie presji konkurencji [Ozawa 2005, s. 171]. Ta ostatnia jest ważnym atrybutem doktryny neoliberalizmu.

### 3. Szwecja: procedury mediacji i demontaż neokorporatyzmu

Szwedzki neokorporatyzm był układem trójstronnym – brały w nim udział związki zawodowe, organizacje pracodawców i państwo zdominowane w okresie wojennym przez partię socjaldemokratyczną pozostającą w permanentnym sojuszu ze związkami zawodowymi. Cechą charakterystyczną instytucjonalizacji konfliktu w Szwecji była zatem rola, jaką odgrywały związki zawodowe w dwóch historycznych układach: pierwotnie w mediacjach z reprezentacją pracodawców, a później z organizacją pracodawców i przedstawicielami państwa, przy czym państwo miało raczej status obserwatora. Oprócz tego oficjalną platformę mediacji przypominającą japońskie *shingikai* stanowiły powoływane przez państwo komisje badawcze (*utredningskommittéen*, dosł. komisje śledcze), stanowiące jeden z pierwszych etapów szwedzkiego procesu legislacyjnego. Tu państwo animowało debatę, stając się również jedną ze stron mediacji. Rola związków i organizacji pracodawców wydaje się w tym systemie kluczowa przede wszystkim ze względu na kontrolę nad zasobami gospodarki (siłą roboczą i kapitałem) oraz ich szerokie wpływy polityczne przekładające się na ówczesną politykę gospodarczą państwa.

Instytucjonalizacja konfliktu interesów między głównymi siłami nacisku była dość długotrwała. Przez pierwsze cztery dekady XX wieku szwedzki rynek pracy zaliczał się do najbardziej konfliktowych, co przejawiało się w dużej liczbie strajków i starć ulicznych. Punktem przełomowym stało się zawarcie porozumienia z Salt-sjöbaden w 1938 r. między związkami zawodowymi a organizacją pracodawców. Związki uznały w nim prawo właścicieli kapitału do podejmowania decyzji inwestycyjnych i produkcyjnych w zamian za poprawę warunków pracy i stałe podwyżki płac. Układ ten stał się fundamentem późniejszego układu korporatystycznego, który swoje apogeum osiągnął w dekadach powojennych. Po II wojnie światowej sytuacja gospodarcza i polityczna Szwecji sprzyjała realizacji szeroko zakrojonych planów rozwojowych. Z jednej strony koniunktura gospodarcza napędzana eksportem do zniszczonej Europy zapewniała pełne zatrudnienie, a z drugiej dominacja polityczna socjaldemokratów umożliwiła realizację modelu państwa opiekuńczego zarysowanego już w latach 30. jako program wyborczy lewicy. O ile więc w przy-



padku Japonii nadrzędnym zadaniem polityki państwa było zwiększenie produkcji przemysłowej celem zmniejszenia dystansu rozwojowego względem najbogatszych krajów świata, o tyle w Szwecji celem takim stała się koordynacja w sferze polityki gospodarczej, głównie w odniesieniu do warunków pracy. Wymagało to osiągnięcia licznych porozumień między związkami zawodowymi a pracodawcami, aby realizacja tych celów była w miarę kompatybilna. Jest to też jeden z powodów, dla którego niezwykle trudno jest rozdzielić politykę gospodarczą od polityki społecznej powojennego modelu szwedzkiego.

Model negocjacji centralnych funkcjonował w swoim najpełniejszym wymiarze od 1952 do 1983 roku (szerzej zob. [Svensson 2016]). W założeniach był on bezpośrednią kontynuacją porozumienia z Saltsjöbaden – w jego ramach związki zawodowe i organizacje pracodawców dokonywały ustaleń co do zmiany poziomu wynagrodzeń oraz warunków pracy. Ustaleniom tym podlegał niemalże cały rynek pracy, co było uwarunkowane bardzo wysokim uzwiązkowieniem pracowników oraz specyfiką szwedzkiego przemysłu będącego w zasadzie własnością zaledwie 15 rodzin [Högfeldt 2005, s. 527-531]. Jednocześnie negocjacje wpisywały się w politykę gospodarczą i dochodową prowadzoną przez rząd. Utrzymanie wysokiej konkurencyjności szwedzkiego eksportu wymagało kontrolowania inflacji płacowej, dzięki więc centralnym ustaleniom dynamika płac w sektorze krajowym podporządkowana była dynamice płac w sektorze eksportowym. Ponadto solidarna polityka płacowa umożliwiała budowę egalitarnego społeczeństwa dzięki założeniu, że pracownicy na podobnych stanowiskach pracy będą otrzymywać podobne wynagrodzenie niezależnie od kondycji finansowej swojego pracodawcy. W rezultacie firmy efektywne zyskiwały bonus w postaci niższych kosztów płacowych, a nieefektywne wypadały z rynku. Stymulowano w ten sposób transformację gospodarki oraz wydajność największych zakładów produkcyjnych.

Warto zwrócić uwagę na warunki konieczne do funkcjonowania tego systemu, tj. na silną centralizację stron konfliktu oraz ich zdolność do respektowania ustaleń. W pierwszych latach po wojnie strona związkowa była zdominowana przez centralę związkową *Landsorganisationen* (LO) zrzeszającą głównie robotników. Znaczenie związków pracowników biurowych, wolnych zawodów oraz zatrudnionych w sektorze publicznym było wówczas niewielkie. LO była zatem w stanie wymusić przestrzeganie ustaleń na niższych szczeblach, ponieważ rywalizacja związków nie była silna. Z drugiej strony organizacja pracodawców *Svenska Arbetsgivare Föreningen* (SAF) skupiała głównie przedstawicieli wielkiego przemysłu, który jak już zaznaczono pozostawał w rękach bardzo ograniczonej liczby właścicieli. Niewielka liczba partnerów do rozmów oraz daleko idąca kontrola nad podległymi zasobami sprzyjały więc względnej równowadze oraz wypracowaniu i utrwaleniu modelu kapitalizmu mediacyjnego, opartego na poszukiwaniu porozumienia między stronami, a nie na wzajemnej rywalizacji.

Instytucjami mediacji w innym wymiarze były tzw. komisje badawcze. W procesie szwedzkiego prawodawstwa odgrywały one jedną z kluczowych ról na etapie

przygotowawczym (zob. [Petersson 2016]). Powoływane przez rząd – choć od niego niezależne podczas procedowania – miały za zadanie przeprowadzenie analizy zadanego problemu społecznego i zaproponowanie konkretnych rozwiązań legislacyjnych i/lub wykonawczych. W takiej komisji zasiadali więc przedstawiciele służby cywilnej, eksperci, akademicy, sędziowie, politycy oraz przedstawiciele grup interesu z danej dziedziny (czyli najczęściej związków zawodowych i organizacji pracodawców). W ramach komisji analizowano konkretne zagadnienie (np. reformę emerytalną, elementy polityki socjalnej czy środowiskowej, reformy konstytucyjne) oraz konfrontowano opinie różnych stron w zakresie natury problemu, oczekiwanych zmian i skutków nowych przepisów czy ich niepożądanych konsekwencji. Tym samym komisje te pełniły funkcję przekątnika informacji między różnymi środowiskami społecznymi oraz były miejscem wykuwania kompromisów. Komisje badawcze odegrały niewątpliwą rolę w wykształceniu się szwedzkiej kultury politycznego konsensusu i poszukiwania rozwiązań godzących wszystkie zainteresowane strony. Ze względu na zakres badań oraz szeroki skład osobowy (uzupełniany jeszcze przez zewnętrzne konsultacje) prace komisji trwały długo (nawet 2-3 lata), kończąc się publikacją dość szerokiego raportu oraz sformułowaniem konkretnych propozycji zmian w prawie. Propozycje te z reguły bez większych poprawek były akceptowane przez parlament właśnie ze względu na ich konsensualny charakter. Szacuje się, że niemal połowa szwedzkiej legislacji powstawała właśnie w ten sposób – jako efekt wielostronnego kompromisu. Ścieżka ta była jeszcze później uzupełniana przez obligatoryjne konsultacje społeczne, a na etapie wykonawczym nad właściwą implementacją rozwiązań czuwały komisje złożone z przedstawicieli zainteresowanych grup interesu.

Powyższy kooperacyjny układ sprzyjał budowie państwa opiekuńczego, które nie tylko nie zagrażało koniunkturze gospodarczej, lecz wręcz wypracowało swoje przewagi konkurencyjne w zakresie systemowo wspieranej transformacji przemysłu, budowy kapitału ludzkiego oraz siatki zabezpieczeń socjalnych redukującej ryzyko związane z aktywnością na rynku. Dzięki wyżej zarysowanym praktykom mediacji dwie najważniejsze siły społeczne otrzymały możliwość osiągnięcia porozumień w kwestiach dla nich kluczowych: związki zawodowe w zakresie polityki płacowej oraz rozbudowy państwa dobrobytu, a organizacje pracodawców w zakresie stabilności podaży siły roboczej, preferencji fiskalnych i systemowego wsparcia produkcji. W efekcie wysoce egalitarne społeczeństwo szwedzkie stało się w 1970 r. czwartym najbogatszym krajem świata pod względem PKB *per capita*.

Pod koniec lat 70. XX wieku szwedzki układ korporatystyczny zaczął się jednak rozpadać. Przyczyn tego procesu było kilka: kryzysy naftowe i powszechne spowolnienie koniunktury, przemiany strukturalne w szwedzkiej gospodarce i polityce, zmiana klimatu intelektualnego. Wszystko to złożyło się na powstawanie coraz większej rozbieżności interesów związków zawodowych i organizacji biznesu [Thörnqvist 1999]. Podczas gdy te pierwsze domagały się jeszcze znaczniejszego egalitaryzmu, wielki biznes podchwycił idee gospodarki neoliberalnej, które umoż-



liwiłyby mu osiągnięcie większych zysków oraz rozszerzyły pole działania w gospodarce globalnej. Politycy (w tym nowe pokolenie liderów socjaldemokracji) stanęli tym razem po stronie rozwiązań proefektywnościowych, które miały przywrócić Szwecji dobrą koniunkturę. Sojusz ten i w konsekwencji zmiana układu sił musiały implikować zmianę struktur i procedur odgrywających rolę w szwedzkiej polityce gospodarczej.

W systemie centralnych negocjacji tarcia między związkami i pracodawcami istniały już wcześniej, głównie w odniesieniu do kwestii płacowych i zakresu uprawnień decyzyjnych. W wyniku zwiększonej rywalizacji międzyzwiązkowej (efekt zwiększenia siły związków pracowników biurowych i sektora publicznego) uzgadnianie polityki płacowej stało się coraz trudniejsze, czemu dodatkowo nie sprzyjała zła koniunktura. Związki zaangażowały się też w politykę celem zwiększenia swojej kontroli nad zakładami pracy, co wywołało silny sprzeciw pracodawców. W efekcie organizacje biznesowe wycofały się w 1983 r. z systemu negocjacji płacowych, optując za jego decentralizacją i zawieraniem porozumień na poziomie lokalno-branżowym. Jednocześnie w wyniku rozczarowania sześciolletnimi rządami koalicji centroprawicowej biznes zdecydował się przyjąć inną strategię działania odnośnie do realizacji własnej wizji polityki przemysłowej. Porzucając rozmowy za zamkniętymi drzwiami i poszukiwanie konsensusu, skierował swoje wysiłki na działania lobbingsowe i budowanie pozytywnego PR. Kwestie związane z globalnym konkutowaniem, efektywnością gospodarowania, wymaganiami rynku stały się częścią przekazu medialnego mającego za zadanie uświadomienie opinii publicznej nieuchronności zmian modelu gospodarczego. Biznes zaczął też finansować powstawanie nowych ośrodków myśli politycznej i think tanków o nastawieniu neoliberalnym (np. Timbro), które miały kształtować nowy klimat intelektualny wokół szwedzkiej polityki gospodarczej, a także wpływać na ekspertów, dziennikarzy, kształtować nowe kadry w nowym duchu [Boréus 1997].

Zmiany stały się widoczne również w funkcjonowaniu komisji badawczych, choć podstawa prawna ich działania pozostała niezmienną [Petersson 2016, s. 654-655; Lindvall, Rothstein 2006, s. 50]. W latach 80. XX wieku ich liczba została ograniczona, a ze względu na narastający konflikt między stronami społecznymi osiągnięcie porozumień okazywało się trudniejsze niż wcześniej. Kolejne rządy zaczęły się też bardziej koncentrować na poszukiwaniu wiedzy eksperckiej zamiast konsensusu, komisje przestały więc być miejscem wykuwania kompromisów na rzecz roli doradczej. Często ich skład ograniczał się do kilku specjalistów lub nawet tylko do jednej osoby. Skróceniu do około 12-18 miesięcy uległ także czas do dyspozycji komisji. Komisje stały się więc elementem nowej filozofii funkcjonowania administracji publicznej i procesu kreowania polityki społeczno-gospodarczej na wzór *new public management* stawiającej na szybkość i efektywność procedur i podejmowania decyzji zamiast poszukiwania porozumienia między zainteresowanymi stronami.

Zarysowany proces przemian sposobu prowadzenia polityki gospodarczej uwiadacznia wyraźnie przekonanie o pozytywnym wpływie rywalizacji na wzrost gospo-

darczy i w efekcie dobrobyt społeczny, a więc zasadę konstytuującą doktrynę neoliberalizmu. Szwedzki układ instytucjonalny oparty na poszukiwaniu porozumienia między kluczowymi partnerami dialogu społecznego ustąpił miejsca ekonomicznemu technokratyzmowi oraz indywidualizacji nacisków na odpowiednie organy decyzyjne.

#### 4. Podsumowanie

Jako ekonomistów interesowały nas instytucje mediacji funkcjonujące w procesie formułowania polityki gospodarczej. Powojenne doświadczenia w Japonii i Szwecji dobrze egzemplifikują ich społeczne i ekonomiczne znaczenie. W pierwszych dekadach po zakończeniu II wojny światowej koordynacja w sferze polityki gospodarczej nosiła znamiona neokorporatystycznego konsensusu. W Japonii celem, który skonsolidował społeczeństwo po katastrofie wojennej, stał się wzrost gospodarczy, a w awansie gospodarczym kluczową rolę odegrała polityka przemysłowa; w związku z tym znaczenie miały przede wszystkim mediacje w sferze produkcji. W Szwecji powojenny konsensus budowano na bazie socjaldemokratycznego programu przebudowy porządku społecznego, którego kluczowym elementem stało się państwo socjalne (*welfare state*) i w tych uwarunkowaniach pierwszorzędne znaczenie miały mediacje odnoszące się do warunków pracy najemnej. Niezastąpionym uczestnikiem tych negocjacji w obu krajach był wielki biznes i organizacje reprezentujące interesy pracodawców. Natomiast ze względu na różniące się obszary negocjacji (sfera produkcji, warunki pracy) inne były ośrodki inicjatywne. W Japonii rola koordynatora polityki przemysłowej należała do publicznych biurokratów z ministerstw gospodarczych, którzy formalnie byli podporządkowani rządzącej konserwatywnej partii LDP. W Szwecji niewątpliwie aktywną stroną mediacji płacowych były związki zawodowe, działające w politycznym sojuszu z partią socjaldemokratyczną.

Zorganizowany proces uzgadniania reguł przyczynił się do wzmocnienia pozycji obu gospodarek w konkurencji międzynarodowej w powojennych dekadach. W Japonii ścieranie się interesów i koordynacja celów i działań między wielkim biznesem i rządowymi biurokratami miały wpływ na strukturę branżową i organizacyjną przemysłu. Dzięki zmianom w sferze produkcji, a mianowicie dzięki industrializacji, stopniowej modernizacji produkcji i konsolidacji w ramach wielkich organizacji gospodarczych (*keiretsu*) liczne produkty japońskie stały się konkurencyjne na rynkach zagranicznych. Konkurencyjność międzynarodową Szwecji udało się osiągnąć w dużej mierze dzięki praktyce uzgodnień płacowych. Mianowicie mediacje między związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców generalnie utrzymywały płace – a więc także koszty pracy – na umiarkowanym poziomie, co ułatwiała „rekompensata” w postaci rozbudowanych świadczeń z systemu zabezpieczeń społecznych. Stosunkowo niskie koszty pracy pomagały utrzymać ceny produktów na umiarkowanym poziomie, co wzmacniało atrakcyjność szwedzkich produktów w wymianie międzynarodowej. W ten pośredni sposób mediacje na rynku pracy przyczyniły się do sukcesu gospodarczego kraju.

Lata 70. i 80. XX wieku przyniosły powszechne pogorszenie koniunktury, zaostrenie konkurencji międzynarodowej oraz rozpowszechnienie, w charakterze neoliberalnej recepty na problemy rozwiniętych i „doganiających” gospodarek rynkowych, idei deregulacji i rywalizacji. Zmiany w sferze realnej i doktrynalnej nieuchronnie objęły także oba kraje i przyczyniły się do erozji krajowych systemów koordynacji zorientowanych na konsensus. Zorganizowana reprezentacja interesów jest wypierana i marginalizowana przez neoliberalną merytokrację, współpracującą głównie bądź z politykami, bądź z pracodawcami. Wielki biznes jest mniej niż w przeszłości zainteresowany mediacją wobec osłabienia pozycji przetargowej państwa (Japonia) i dezorganizacji związków zawodowych (Szwecja), a bardziej polega na zindywidualizowanym lobbingu. W procesie formowania polityki gospodarczej wzrosła współcześnie rola think tanków, przy wsparciu ze strony biznesu bądź rządowej administracji.

Zarówno w Japonii, jak i w Szwecji można dostrzec przejście od kapitalizmu opartego na budowaniu długotrwałych więzi i kooperacji między partnerami społecznymi (*relational capitalism*) do kapitalizmu opartego na rywalizacji i konkutowaniu (*competitive capitalism*). Wiele okoliczności (*vested interests*, duma z własnej drogi do dobrobytu itp.) powstrzymuje jednak przed diagnozą, że Japonia i Szwecja weszły w fazę neoliberalną. Niemniej trzeba skonstatować, że na przełomie wieków koordynacja i spójność systemowa tracą znaczenie na rzecz konkurencji zagranicznej i otoczenia międzynarodowego.

## Literatura

- Boréus K., 1997, *The Shift to the Right: Neo-liberalism in Argumentation and Language in the Swedish Public Debate since 1969*, European Journal of Political Research, vol. 31, no. 3, s. 257-286.
- Czech S., 2013, *Gospodarka w służbie idei. Rzecz o modelu szwedzkim*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice.
- Högfeldt P., 2005, *The History and Politics of Corporate Ownership in Sweden*, [w:] Morck R.P. (ed.), *A History of Corporate Governance Around the World: Family Business Groups to Professional Managers*, University of Chicago Press, Chicago.
- Johnson Ch., 1992, *MITI and the Japanese Miracle. The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford University Press, Stanford.
- Kato K., Shibata T., Fukui K., Mogi A., Miwa Y., Niwa Y., Ichikawa N., Furuta M., 1994, *Policy-based finance: The experience of postwar Japan*, World Bank Discussion Papers, no. 221, Washington D.C.
- Li-Hsuan Ch., 2008, *Ideas, Power and Efficiency: The Transformation of Japanese Corporate Legislation, 1974-2006*, doctoral dissertation, the Graduate School of Duke University.
- Lindvall J., Rothstein B., 2006, *Sweden: The Fall of the Strong State*, Scandinavian Political Studies, vol. 29, no. 1, s. 47-63.
- Ozawa, T., 2005, *Institutions, Industrial Upgrading, and Economic Performance. The Flying Geese' Paradigm of Catch-up Growth*, Edward Elgar, Cheltenham/Northampton.
- Petersson O., 2016, *Rational Politics. Commissions of Inquiry and the Referral System in Sweden*, [w:] Pierre P. (ed.), *The Oxford Handbook of Swedish Politics*, Oxford University Press, Oxford.

- Rixtel A., 1994, *Informal Aspects of Japanese Economic Policy*, Facultet der Economische Wetenschappen en Econometrie, Vrije Universiteit Amsterdam, Research memorandum 1994-15, April.
- Stiglitz J., 2001, *Development Thinking at the Millennium*, [w:] *Annual World Bank Conference on Development Economics 2000*, World Bank, Washington D.C.
- Svensson T., 2016, *The Swedish Model of Industrial Relations*, [w:] Pierre P. (ed.), *The Oxford Handbook of Swedish Politics*, Oxford University Press, Oxford.
- Thörnqvist Ch., 1999, *The Decentralization of Industrial Relations: The Swedish Case in Comparative Perspective*, *European Journal of Industrial Relations*, vol. 5, no. 1, s. 71-87.
- Ząbkowicz A., 2006, *Instytucje i wzrost gospodarki Japonii*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.